

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

Организации и планирования местного развития

КУРСОВАЯ РАБОТА

598/18

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ
ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Работу выполнила _____ 18.06.18 _____ А.С.Авдюкова
(подпись, дата)

Факультет управления и психологии 1 курс

Направление 38.03.04 « Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель
Доцент _____ 19.06.18 _____ Е.В.Илясова
(подпись, дата)

Нормоконтролер
Доцент _____ 19.06.18 _____ Е.В.Илясова
(подпись, дата)

Краснодар 2018

Е.В.Илясова

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1 Теоретические аспекты демократии в системе местного самоуправления	5
1.1 Соотношение понятий «демократия» и «местное самоуправление»	5
1.2 История развития муниципальной демократии в России	9
1.3 Формы участия граждан в местном самоуправлении	14
2 Реализация основных форм участия граждан в системе местного самоуправления в Российской Федерации	19
2.1 Оценка местного референдума как института прямой демократии	19
2.2 Местные выборы как одна из форм непосредственной демократии в Российской Федерации	22
2.3 Характеристика проведения публичных слушаний в России	26
2.4 Недостатки демократии в системе местного самоуправления в Российской Федерации	28
Заключение	30
Список использованных источников	32

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление в настоящее время является частью механизма народовластия. Народовластие - принадлежность всей власти народу и осуществление им этой власти в соответствии с его суверенной волей и интересами. Местное самоуправление является институтом народовластия, а также самостоятельным уровнем власти. Власть на местном уровне наиболее приближена к населению и призвана играть роль одной из гарантий подлинной демократии в стране.

Актуальность проблематики изучения организационных форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления состоит в том, что в последние годы эти формы все чаще используются для решения населением важных местных вопросов. Но, не смотря на это, осуществление волеизъявления граждан является одной из самых важных проблем в современной Российской Федерации. Проводятся референдумы, выборы, сходы граждан, но часто жители муниципальных образований не осознают важность своего участия в решении вопросов местного значения.

Процесс построения демократического государства невозможен без развития института непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Именно прямое волеизъявление граждан является неотъемлемой частью гражданского общества и одновременно механизмом его формирования. Связи с этим и появляется необходимость в изучении различных организационных форм непосредственной демократии и выявление проблем в системе местного самоуправления.

Объект исследования - система местного самоуправления.

Предмет - организационные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Целью данного исследования является изучение организационных форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления и выявление основных проблем в проведении референдумов, выборов и сходов граждан.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- а) изучить и проанализировать актуальную литературу про организационные формы непосредственного участия граждан в системе местного самоуправления;
- б) рассмотреть демократию в системе местного управления;
- в) изучить формы участия населения в местном самоуправлении и их характеристики;
- г) исследовать местный референдум как форму прямой демократии;
- д) изучить местные выборы как одну из форм непосредственной демократии в России;
- е) исследовать сход граждан как институт прямой демократии;
- ж) выявить недостатки непосредственной демократии в Российской Федерации.

Методами исследования, которые используются в данной работе, являются анализ, сопоставление и обобщение данных о проведенных референдумах, выборах и сходах граждан.

1 Теоретические аспекты демократии в системе местного самоуправления

1.1 Соотношение понятий "демократия" и "местное самоуправление"

Демократия является самой сложной и многозначной конфигурацией управления государством. Термин «демократия» возник в античные времена и стал одним из самых известных.

На данный момент не существует единого определения демократии. Различные авторы выделяют разные составляющие демократии, такие как власть большинства или разделение властей. Исходя из этого демократия имеет несколько смыслов:

1) В широком смысле, как основанная на добровольности всех форм жизнедеятельности индивида общественная система.

2) В более узком смысле демократию рассматривают как форма государства, при которой все жители страны имеют равные права на власть.

3) Совершенная форма общественного устройства, как определенное мировоззрение, которое основано на ценностях свободы, равенства, прав человека.

Самое распространенное определение гласит, что демократия – это политическая система, в которой политическая власть осуществляется свободно выражающим свою волю большинством граждан.

Существует несколько различных теорий демократии. Первая теория – это теории демократии традиционного либерализма. Либерализму принадлежат величайшие заслуги в развитии демократической мысли. Данное идеологическое течение воплощало собой независимость личности и защита ее от государственной тирании. Но, а если быть точнее, то либерализм впервые в истории социальной мысли разделил индивида от общества и государства, разграничил государство и гражданское общество, объявил о равенстве всех граждан и наделил личность естественными правами. Данной модели демократии присущи некоторые характерные черты, а именно:

а) признание личности главным источником власти, преимущество прав индивида перед законами государства;

б) разделение властей, создание сдержек и противовесов как требование эффективного контроля жителей страны над государством;

в) ограничение власти большинства над меньшинством (меньшинство должно подчиняться основной массе лишь в строго определенных вопросах);

г) государство не должно вмешиваться в дела гражданского общества, экономические, социальные и нравственные процессы.

Существуют и другие особенности демократии, но и этих достаточно, чтобы понять, что либеральная демократия стала огромным шагом на пути к освобождению человека, а также к уважению его достоинства и естественных прав.

Основоположником следующей концепции является Ж. - Ж. Руссо. И называется она теорией прямой демократии. Представляет она форму народовластия, когда граждане напрямую принимают участие в подготовке, обсуждении и принятии решений. Основные принципы данной теории:

а) теория прямой демократии не разделяет людей на управляющих и управляемых, именно воля народа является основой для деятельности правительства;

б) отвергает принцип представительности, так как демократия представляется как непосредственное правление народа.

Третьей теорией является теория плюралистической демократии. Она появилась в XX веке. Ее создателями и представителями являются Г. Ласки, М. Дюверже, Р. Дарендорф, Р. Даль и другие. Они отрицают наличие единой воли народа как основы для деятельности власти. Данная теория исходит из равновесия политических сил, которое исключает действия одной главенствующей группы в своих личных интересах.

Теория партиципаторной демократии отрицает политическое разделение труда. Основные положения данной теории:

а) децентрализация принятия решений. В связи с этим менее сложные вопросы решают посредством прямой демократии;

б) все слои общества вовлечены в политический процесс;

в) упрощение процедуры выборов;

г) распространение принципа участия на неполитические сферы.

Приверженцы данной модели не отрицают необходимость представительной демократии в современном обществе. Поэтому они настаивают на смешанной форме политической организации. Следующая теория появилась в 70-80 гг. XX в. на основе соединения элементов теории элит и теории «плюралистической демократии». Сторонники элитарной теории демократии базируются на делении общества на элиту и массу. По их мнению, народ не интересуется политикой, обладает низкой политической культурой и интеллектуальной неспособностью к принятию решений, поэтому они предоставляют право элите руководить политическим процессом.

Ленин Владимир Ильич был приверженцем социалистической теории демократии. По его мнению, демократия - эта форма классового господства. В соответствии с данной теорией демократия и свобода предусматривались только для «трудящихся масс», прежде всего для пролетариата.

Можно с уверенностью отметить, что каждая теория имеет свои достоинства и недостатки. Но также можно выделить и основные общие особенности современной демократии:

а) есть гражданские, политические и социальные права;

б) народ – источник власти и носитель суверенитета;

в) решения принимаются по принципу большинства;

г) существует конкурирующая политика;

д) существует система разделения властей;

е) гласностью действий государственных органов и должностных лиц.

Таким образом, демократия является самой сложной формой правления, о происхождении и главной идее которой существует множество различных теорий.

В Российской Федерации как в демократическом государстве признается и гарантируется еще одно понятие, такое как «местное самоуправление». Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Решающий голос в принятии решений по вопросам местного самоуправления принадлежит населению, которое проживает на территории данного местного сообщества, а также представительным органам местного самоуправления.

Существует мнение, что местное самоуправление - основа демократии. В частности от местного самоуправления зависит эффективность политики государства, а именно от того насколько успешно учитывается местная специфика при принятии решений и в какой степени граждане имеют возможность влиять на государственные и местные дела.

Есть большое число определений «местного самоуправления». В связи с этим хотелось привести одно, которое закреплено в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним, местное самоуправление – это модель организации народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление развивалось на протяжении длительного времени, но единой формы организации так и не появилось. Чтобы быть эффективной и удобной системой оно (местное самоуправление) должно соответствовать местным культурным и историческим традициям и обычаям.

Суть местного самоуправления заключается в признании права гражданина быть источником местной власти, лично осуществлять решение по

повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия. Таким образом, местное самоуправление осуществляет важнейшую функцию связующего звена между обществом и властью, между договорным саморегулированием и самоорганизацией общества.

Местное самоуправление в современном обществе представляет собой одну из основ демократического общества. Так органы местного самоуправления выступают одной из основ демократической системы управления обществом, позволяющей демократизировать аппарат управления и решать местные вопросы гораздо эффективнее.

1.2 История развития муниципальной демократии в России

История создания и формирования местной демократии в России берёт своё начало в 988г., после принятия христианства. После этого у большинства народов возникли свои общины и монастырское и церковное самоуправление.

Существовали древнерусские города, в которых система местного самоуправления воплощалась более совершенно. Такими городами являлись Новгород и Псков. Так, например, в первом из перечисленных городов, образовалась боярская республика, в которой верховную власть осуществляло народное собрание, а именно вече. Именно оно решало главные проблемы жизни города и населения. Оно выполняло роль ранней демократии.

Далее следует период, в котором исчезают Новгородская и Псковская республики. Начало этого периода начинается с правления Ивана Грозного. С началом его правления и вплоть до 1917 года в России установилась жесткая система централизации государственного управления, которая была основана на царской воле. Но стоит уточнить, что в указанный период самоуправленческие начала то усиливались, то ослабевали.



Рисунок 1 - Основные функции дореволюционной российской сельской общины

Следующим значительным шагом в формировании системы местного самоуправления и развитие в этой системе демократии является учреждение бурмистровой палаты Пером I. Также он создал в других городах выборные

магистраты и бурмистры, которые обладали определенной самостоятельностью по отношению к губернаторам и уездным воеводам.

Еще одним крупным реформатором в этой сфере является Екатерина II. Именно она в 1785 году издала специальный акт, а именно Грамоту на права и выгоды городов Российской империи. Во время ее правления возникли губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, земские суды и так далее.

Следующим этапом в развитии системы местного самоуправления было создание земской и городской реформ Александра II. Именно эти реформы привели к созданию выборных земских собраний (губернские и уездные), которые выполняли роль представительной демократии. Данные представительные органы ведали общими хозяйственными делами, заведовали школами, больницами, а также домами призрения.

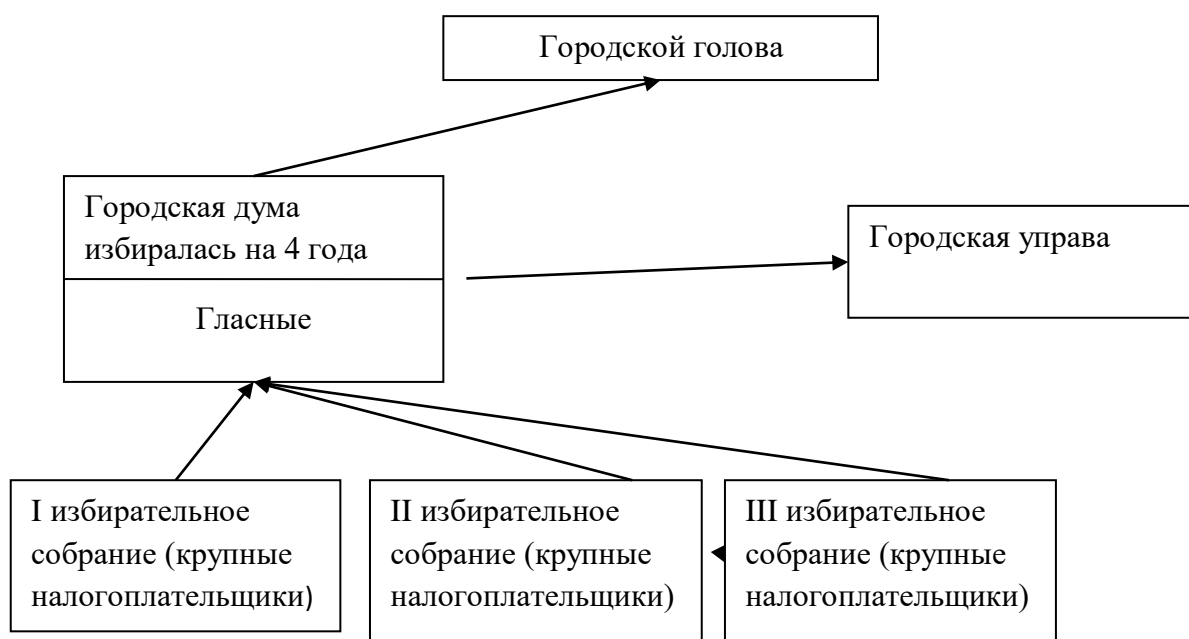


Рисунок 2- Городское самоуправление по реформе 1870 г. «Городовое положение»

Государственная дума и городская управа были органами городского самоуправления. Большинство городов того времени являлись центрами уездов, которые напоминали нынешние административные районы. В данных городах функционировали уездное земское собрание и уездная управа.

Следующий шаг на пути развития и формирования местного самоуправления был предпринят только после Февральской революции 1917 года. 21 мая 1917 года Всемирное правительство России утвердило пакет законов о земской и городской реформе. За короткий срок было воссоздано более 9,5 тысяч волостных земств, а также были проведены выборы в волостные и уездные земства. Но до конца эти реформы не были доведены, так как наступил октябрь 1917 года.

Далее следует новый этап в развитии, когда советская власть победила. В данный промежуток времени в составе правительства был создан специальный наркомат по делам местного самоуправления. Но он просуществовал не так долго, всего три месяца, после чего было взято направление на ликвидацию старых органов местного самоуправления. В феврале 1918 года было принято решение о роспуске городских и земских органов самоуправления, которые выступали против советской власти.

Проанализировав всё, можно прийти к выводу, что в основе советской концепции местного самоуправления был положен принцип ее единства на всех уровнях, а также жестокой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. В Конституции РСФСР 1918 года была определена система местной власти в составе уездных, волостных, городских и сельских советов, которые были избраны, таким образом, прямой формы демократии практически не было.

После Гражданской войны руководству пришлось обратиться к новой экономической политике (НЭП) с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В период с 1920 - 1923 год во владения местного управления были переданы землеустройство,

благоустройство, водопровод и канализация, часть промышленности, пожарное, похоронное дело, появились муниципальные электростанции. На данном промежутке времени активно начала развиваться муниципальная наука, главный представитель которой был Л. Велихов.

С 1927 года в СССР наступает период «великого перелома», который был активизирован индустриализацией и коллективизацией сельского хозяйства. Все это привело к резкому усилению централизации хозяйственной жизни. Все самоуправленческие начала были ликвидированы, а сам термин «самоуправление» был надолго забыт. А один из крупных представителей муниципальной науки - Л. Велихов, был репрессирован. Все происходящее было закреплено в Конституции СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. и сохранилось без изменений до 1980 г.

Согласно Конституциям того времени местные советы всех уровней избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Формально такую систему можно было считать вполне демократичной, но на практике эти выборы проводились с жестким соблюдением спущенных сверху требований, которым кандидат должен был соответствовать.

Прошло время, и интерес к идее местного самоуправления возник вновь. В 1990 году был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Местные органы власти характеризовались в нем как органы самоуправления и самоорганизации граждан, но при этом эти органы оставались государственными.

Следующим значительным шагом на пути формирования системы местного самоуправления был сделан в 1992 году. В этом году были внесены изменения в Конституцию РСФСР. Чтобы добиться демократизации политической жизни и осуществить переход к рыночной экономике были внесены соответствующие изменения в систему местной власти. Благодаря этим изменениям государственная власть осуществлялась на двух уровнях, а

именно на федеральном и субъектов РФ, а местные советы стали органами местного самоуправления.

В Конституции РФ 1993 г. было закреплено, что местное самоуправление – это основа конституционного строя. Также было определено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В этот период местное самоуправление достигло больших успехов. С помощью государства были приняты две федеральные программы поддержки местного самоуправления. Благодаря этим программам были созданы система союзов и ассоциаций муниципальных образований. При Президенте РФ был создан Совет по муниципальному самоуправлению, он успешно функционировал и решил много проблем данной системы. Также в Администрации Президента РФ было создано достаточно крупное подразделение – Управление по вопросам местного самоуправления.

В октябре 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ. За период действия данного закона в него неоднократно вносились изменения и дополнения.

На данный момент большое влияние оказывает на систему самоуправления демократия. Она является институциональной основой все этой системы. Демократия в системе местного самоуправления помогает жителям муниципальных образований защищать собственные права, мобилизовать общественное мнение для поддержания демократического строя в регионе и т.д.

1.3 Формы участия граждан в местном самоуправлении

В Конституции России от 12 декабря 1993 года был закреплен принцип народовластия, а если быть точнее, то народ стал признаваться источником власти, он стал свободно осуществлять свою власть в полном соответствии с его суверенной волей и естественными интересами.

Местное самоуправление в Российской Федерации является формой самоуправления народа. Исходя из этого, народ решает свои проблемы на местном уровне без вмешательства органов государственной власти. Однако нужно учитывать, что легитимной может быть только такая власть, которая сформирована на основе демократических процедур, свободного, прямого волеизъявления граждан, равноправии всех субъектов политического процесса, действующих на основе закона.

Как было написано ранее, местное самоуправление не имеет определенной формы организации, но одной из самих распространенных является участие граждан в решении местных вопросов.

В соответствии с Конституцией РФ народ имеет право на осуществление местного самоуправления, как через органы местного самоуправления, так и непосредственно, т.е. в форме непосредственной и представительской демократии. Таким образом, местное самоуправление осуществляется гражданами с помощью референдумов, выборов, голосования, через выборные органы местного самоуправления. Исходя из этого, следует вывод, что существует две основных формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Первой формой осуществления местного самоуправления является непосредственная демократия. Демократия называется прямой, или непосредственной, если граждане самостоятельно участвуют в управлении делами системы местного самоуправления. Примерами непосредственной демократии могут послужить города-государства. Так в Древнем Новгороде граждане сами (непосредственно) участвовали в принятии важных местных решений.

Непосредственная демократия осуществляется с помощью референдумов, выборов, сходов граждан, собрания граждан и других форм прямого волеизъявления граждан.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» непосредственная демократия делится еще на две группы.

В первой группе народ осуществляет свою власть путем принятия обязательных для исполнения решений. Если быть точнее, то народ осуществляет свою власть с помощью местных референдумов, муниципальных выборов, сходов граждан в малых поселениях и с помощью других форм.



Рисунок 3-Формы участия граждан в местном самоуправлении (МСУ)

Вторую группу образуют формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на основе собственных инициатив. К этим формам относятся: публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, мирные

массовые акции населения, участие граждан в опросах по различным вопросам местного значения и так далее.

Непосредственное участие народа в осуществлении местного самоуправления согласно с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны основываться на двух принципах.

Первый принцип – это законность соответствующих действий. То есть выполнение положений, которые закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законов субъектов Российской Федерации и других нормативно - правовых актов.

Второй принцип состоит в том, что никто, в том числе и государственные органы, не может принуждать граждан к участию осуществления местного самоуправления. Таким образом, второй принцип основывается на добровольности граждан осуществлять решения по вопросам местного самоуправления.

Исходя из этого можно сделать вывод, что институты непосредственной демократии дают возможность гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления, а также эти институты помогают усилить контроль за органами местного самоуправления.

Однако даже самое детальное правовое регулирование институтов непосредственной демократии само по себе не является гарантией активного участия граждан в принятии решений по вопросам местного самоуправления. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что государственные органы и их должностные лица, а также органы местного самоуправления обязаны помогать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Еще одной из важных задач органов местного самоуправления

является разъяснение вопросов участия граждан в непосредственном осуществлении местной власти.

Сравнение таких понятий как непосредственная демократия и самоуправление позволяет выявить общие черты. Первая черта заключается в том, что оба этих понятия являются разновидностью народовластия. У них общая цель – постепенный переход к более широкому и эффективному участию граждан в управлении. Кроме того единство непосредственной демократии и местного самоуправления заключается в единой системе ценностей, а также в механизме их реализации.

В современном обществе невозможно осуществлять местное самоуправление только при помощи непосредственной демократии. Во-первых, прямое народовластие на больших территориях государства сложно осуществить. В современном государстве народ не может представлять граждан, потому что он не в состоянии совершать юридические действия без помощи других органов. Во-вторых, народ, в большинстве случаев, лишен возможности создавать и обсуждать законы. Для этого необходима напряженная работа, законодательный опыт и подготовка, поэтому только специалисты могут с успехом осилить возложенную на них громадную работу.

В связи с этим существует вторая форма демократии, а именно представительной демократии. Данную организационную форму составляют выборные и другие органы местного самоуправления, на которые возлагается основная повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории определенных муниципальных образований.

Местное самоуправление, в котором соединены две эти формы демократии (непосредственная и представительная) могут решать гораздо больше местных вопросов, чем одна непосредственная форма. Взаимозависимость этих двух форм народовластия заключается в том, что степень развития местного самоуправления находится в зависимости от степени развития демократии в обществе в целом, а также от местного сообщества.

2 Реализация основных форм участия граждан в системе местного самоуправления в Российской Федерации

2.1 Оценка местного референдума как института прямой демократии

Местное самоуправление является одним из способов осуществления демократии, которое обеспечивает самостоятельное принятие решений вопросов местного значения. Эти решения могут приниматься самим населением или через выборные органы власти. В Российской Федерации органы местного самоуправления опираются на Конституцию РФ, федеральные законы, нормы международного права и другие нормативные правовые акты, которые закрепляют и гарантируют все формы непосредственной демократии.

Высшей формой народовластия в системе местного самоуправления является местный референдум. Местный референдум – всеобщее голосование граждан для решения важных вопросов, затрагивающих их интересы.

В России на данный период в референдуме имеют право участвовать граждане, которые проживают на территории муниципального образования и обладают активным избирательным правом. Участие в местном референдуме проводится на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании и является добровольным.

Из теории можно сделать вывод, что в местном референдуме могут принять участие большинство граждан муниципального образования. Но по статистике, составленной на основе выборного опроса граждан, выяснилось, что 59% опрошенных никогда не принимали участие в местном референдуме, 31% опрошенных никогда не слышали о проведении таких референдумов и лишь 10% опрошенных заявили об активном участии в местном референдуме. Все это говорит о недоверии большинства к данной модели непосредственного осуществления народом власти. Также большую роль в эту статистику внесла недостаточная информированность граждан о его проведении и значении.

Порядок проведения местного референдума закреплен в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На практике в Российской Федерации инициатива проведения местного референдума выдвигается:

а) гражданами Российской Федерации, которые имеют право на участие в местном референдуме;

б) избирательными объединениями, иными общественными объединениями;

в) представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. Но при этом инициатива должны быть выдвинута двумя представителями данной категории.

На данный, чтобы назначить местный референдум по инициативе граждан необходимо собрать подписи в поддержку данной инициативы, количество которых не должно превышать 5% от числа участников референдума, которые зарегистрированы на территории муниципального образования.

При анализе проведения местных референдумов, можно прийти к выводу, что инициатива граждан зачастую сталкивается с отказом представительных органов местного самоуправления. Как бы это ни было странно, но этот отказ в большинстве случаев связан с формальными основаниями. А.В.Иванченко в своей работе «Российские выборы от перестройки до суверенной демократии» (правда, по поводу выборов) пишет: «Допустимый запас подписей сокращается с 25% от необходимого числа подписей до 5% на федеральных и 10% на региональных и местных выборах. Одновременно так же сокращается и допустимый процент недостоверных и недействительных подписей. Такие жесткие нормы обычно мотивируют необходимостью борьбы с фальсификацией подписей. Однако практика показывает, что лишь небольшая часть подписей бракуется по причине их фальсификации. Таким образом, данные новеллы бьют не по фальсификаторам, а по тем, кто честно собирает подписи». Так,

например, 2 марта 2015 года инициативная группа местного референдума в Североуральске сдала заполненные подписные листы в территориальную избирательную комиссию городского округа. При этом они сделали это в положенный срок (в течение 30 дней) и собрали необходимое количество подписей (более 1200). Но большое количество подписей не были признаны избиркомом достоверными.

Если достаточно серьезно изучить нормы законодательства о референдумах, то может сложиться мнение, что требования, которые выдвигаются в качестве доказательства достоверности подписей, очень строги. Часто сбором подписей занимается инициативная группа, которая не в состоянии учитывать все юридические требования. В большинстве случаев это бескорыстные люди, которые искренне заинтересованы в проведении референдума.

Если изучить статистику проведенных местных референдумов, то можно увидеть, что за период с 2004 года по 2015 год в России прошло чуть больше 700 местных референдумов: в 2004 – 24, в 2005 – 74, в 2006 - 4, в 2007- 18, в 2008 - 17, в 2009 - 1, в 2010 - 13, в 2011 - 4, в 2012 - 165, в 2013 -31, в 2014 - 262, в 2015 - 59. Такое количество местных референдумов является недостаточным для Российской Федерации.

Так в 2014 году на территории Российской Федерации проводилось достаточно большое количество местных референдумов, по сравнению с другими годами. Из них 246 референдумов(94%) были проведены и 16 референдумов(6%) не проводились. Местные референдумы проводились в разных регионах страны. Больше всего прошло в Кировской области (162 референдума) по вопросам введения и использования средств самообложения граждан сельских поселений. На втором месте по количеству проведенных местных референдумов занимает Пермский край - 59, из них 56- введение и использования средств самообложения граждан сельских поселений и 3 - преобразование сельских поселений.

Проблема территориального преобразования и проблема о введении самообложения граждан – вот вопросы, которые чаще всего выносятся на местном референдуме.

На данный момент в Российской Федерации наблюдается тенденция, при которой большая часть местных референдумов организовывается, но не проводится. Так, если провести сравнительный анализ вопросов референдумов 2016 года, то из них 59 проведенных местных референдумов 9 проводились по вопросу преобразования муниципального образования (при этом стоит отметить, что из 1277 возможных участников местного референдума проголосовало 1053), 50 – по вопросам введения системы самообложения граждан. Как видно из практики круг вопросов, поднимаемых на местном референдуме, достаточно ограничен.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что для современной России возможности применения местного референдума как формы народовластия не совсем раскрыты. Но стоит так же сказать, что постепенно наблюдается качественное улучшение в их реализации, а так же в структурах, которые занимаются местными референдумами.

2.2 Местные выборы как одна из форм непосредственной демократии в России

Муниципальные выборы - это выборы, которые проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Изучив понятие о местных выборах, становится понятна их главная цель, а именно избрание депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Назначены муниципальные выборы могут быть представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Если решение о муниципальных выборах

отсутствует, то они могут быть назначены муниципальной избирательной комиссией или судом.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другими региональными законами закреплены гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, а так же порядок назначения, подготовки, определение результатов.

В Российской Федерации граждане участвуют в выборах на добровольной основе. Никто не может заставить их участвовать или не участвовать в местных выборах. Но следует заметить, что небольшое количество граждан пользуются своим активным избирательным правом, тем самым они не воздействуют на процессы посредством непосредственной демократии. Так, например, в Краснодарском крае в местных выборах в 2017 году на 2779 избирательных участках явка составляла небольшой процент (38,61%). То есть на выборы пришло всего 1,5 млн. человек, хотя в регионе избирательным правом обладает 4 060 943 человека. Следует отметить, что активнее всего голосовали граждане, проживающие в Новороссийске. Там явка составила 63,18%. На втором месте по активности на местных выборах 2017 года занимает Горячий Ключ, там явка составила 55,60%.

Местные выборы в субъектах Российской Федерации организуются и проводятся избирательной комиссией. На данном этапе в деятельность избирательной комиссии никто не может вмешиваться: ни законодательные, исполнительные органы, ни органы местного самоуправления, ни граждане, ни другие лица.

Местные выборы в субъектах Российской Федерации являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

В каждом субъекте Российской Федерации устанавливается вид избирательной системы, которая может применяться при проведении муниципальных выборов.

При проведении муниципальных выборов могут использоваться 3 вида избирательных систем:

- а) мажоритарная избирательная система;
- б) пропорциональная избирательная система;
- в) а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

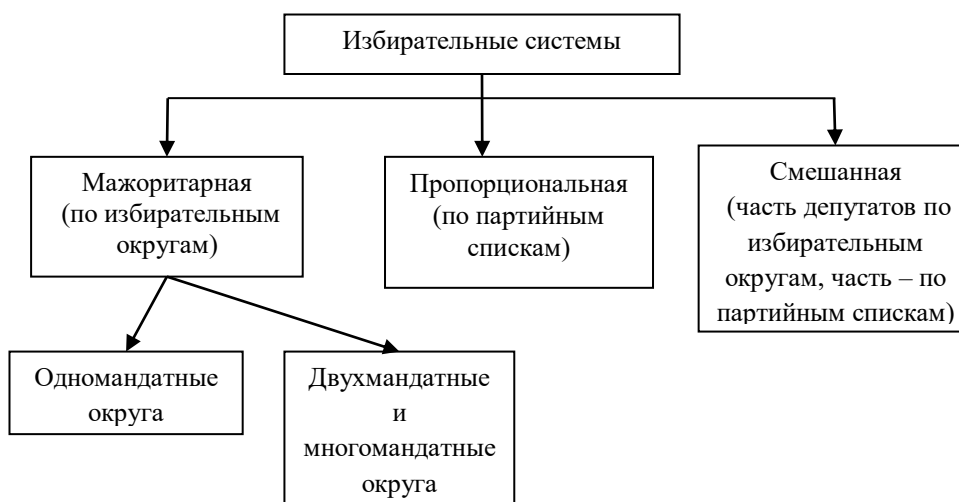


Рисунок 4 – Типы избирательных систем

Каждый субъект Российской Федерации решает, по какой избирательной системе будут проходить местные выборы. Например, выборы в Законодательное Собрание Краснодарского края проводятся на основе смешанной избирательной системы. Данная избирательная система используется на российских муниципальных выборах чаще, чем все остальные избирательные системы. В ее основе лежит принцип, при котором половина депутатов избираются по пропорциональной системе, а остальные депутаты – по одномандатным округам по мажоритарной избирательной системе

относительного большинства. Одномандатные избирательные округа охватывают всю территорию муниципального образования и образуются при соблюдении некоторых требований. Одним из главных требований является примерное равенство избирательных округов по числу избирателей, приходящихся на один мандат. Вторым требованием является территориальное единство, то есть избирательные округа не образуются из не граничащих между собой территорий.

Если провести анализ по каждой избирательной системе, то можно найти плюсы и минусы их действия. Именно они и приведены в данной таблице.

Таблица 1-Достоинства и недостатки избирательных систем

Достоинства	Недостатки
Мажоритарная избирательная система	
1.Непосредственное знакомство депутатов со своими избирательными округами и интересами их жителей. 2.Информированность избирателей о личности депутата и его политических качествах.	1.Орган самоуправления, сформированный на основе мажоритарной системы, отличается крайним разнообразием позиций и мнений, что существенно затрудняет принятие решений. 2.Приоритетом каждого депутата является решение проблем собственного круга.
Пропорциональная система	
1.Партийные фракции выражают интересы больших групп населения, и депутаты каждой из них 'выступают с единым мнением по обсуждаемым вопросам. 2.Партийные списки способствуют тому, чтобы в органах местного самоуправления были представлены разные слои населения.	1.Ослаблены личные связи избирателей и их избранников, а также персональная ответственность депутатов перед избирателями. 2.При отсутствии явно выраженного партийного большинства муниципальному парламенту трудно принимать решения.

По итогам голосования на муниципальных выборах результаты подлежат официальному опубликованию.

Таким образом, на основе всего вышесказанного можно сделать вывод, что принципами местных выборов являются свободное, подлинное, всеобщее, равное избирательное право при соблюдении тайны волеизъявления и

проведение выборов с регулярной периодичностью, в которых выражается демократический характер муниципального избирательного процесса. Именно эти принципы и влияют на характер выборов, их демократичность. Так же следует отметить, что небольшая часть граждан пользуется правом на участие в муниципальных выборах и существует необходимость поднимать активность населения, объясняя, что результат зависит от каждого голоса.

2.3 Характеристика проведения публичные слушания в России

Публичные слушания проводятся с целью обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с привлечением местных жителей. С помощью публичных слушаний органы местного самоуправления обеспечивают информационную открытость действий и принятых. Они (публичные) слушания являются новой формой участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Положения, закрепленные Конституцией по вопросам участия населения в осуществлении местного самоуправления, находят свое отражение и в нормах Европейской хартии местного самоуправления.

На данный период публичные слушания определяются большим количеством правовых источников, среди которых есть нормы международного права, конституционные нормы, законодательство субъектов РФ, а также муниципальные правовые акты.

Цель публичных слушаний заключается в обеспечении гласности и прозрачности, а также информировании населения о предполагаемых решениях органов местного самоуправления.

На публичных слушаниях выносятся вопросы о преобразовании муниципального образования, проекты устава муниципального образования, проекты местного бюджета и так далее.

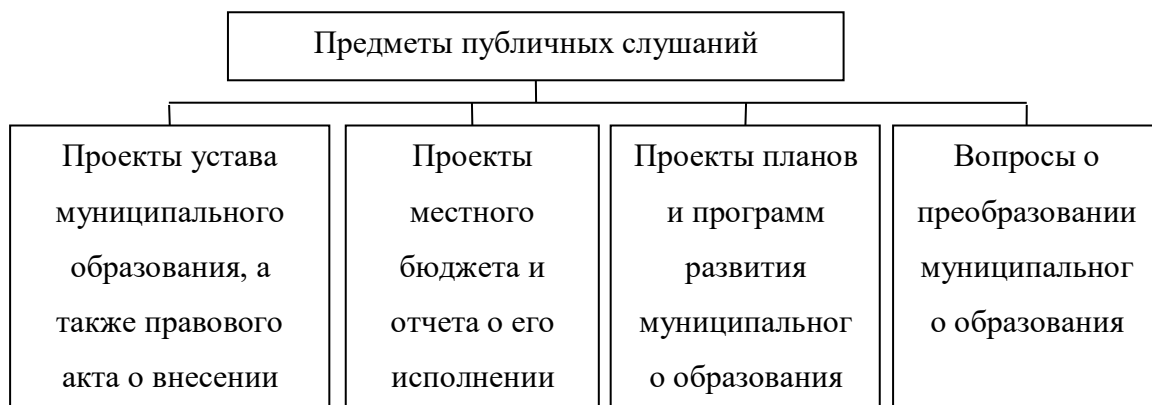


Рисунок 5 – Предметы публичных слушаний

В современной Российской Федерации существует 7 стадий проведения публичных слушаний:

- а) инициатива населения, органа муниципального образования или главы;
- б) назначение публичных слушаний;
- в) заблаговременное оповещение жителей о времени и месте проведения публичных слушаний;
- г) опубликование проекта муниципального правового акта или информации о его содержании для заблаговременного ознакомления;
- д) непосредственно проведение публичных слушаний;
- е) опубликование результатов публичных слушаний;
- ж) обсуждение результатов публичных слушаний.

Примером проведения публичных слушаний может послужить муниципальное образование города Краснодар, в котором они проводятся в соответствии со ст. 19 Устава муниципального образования город Краснодар. Вопросы, выносимые на публичных слушаниях в этом муниципальном образовании, идентичны вопросам, которые прописаны в Федеральном Законе № 131-ФЗ.

В заключении хотелось бы отметить, что публичные слушания призваны обеспечивать более тесное общение населения муниципального образования с органами местного самоуправления, оперативно информировать органы

местного самоуправления о позиции жителей по важным вопросам жизни муниципальных образований.

2.4 Недостатки демократии в системе местного самоуправления в Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации народ в нашей стране осуществляет свою власть непосредственно или (и) через выборные органы системы местного самоуправления. Поэтому в основе системы местного самоуправления должны быть принципы демократии. Ведь именно на местном уровне в Российской Федерации более всего должна реализоваться демократии, поскольку она самым тесным образом связана с населением.

Но сегодняшняя практика системы местного самоуправления далека от демократического идеала. Именно реализация непосредственной демократии населением имеет серьезные трудности как юридического, так и социально - психологического порядка. Так же большинство граждан просто не готовы сотрудничать с системой местного самоуправления, они все больше отстраняются от процессов решения.

Например, если взять муниципальные выборы, то по статистике интерес граждан в голосовании снижается. О своем активном участии в голосовании чаще прочих говорят граждане старше 55 лет (58%), лица, не получившие среднего образования (42%), а также обладатели высшего образования (43%) и жители сел (41%). А вот о том, что никогда не ходят на местные выборы чаще прочих сообщают граждане моложе 35 лет, граждане со средним общим образованием и жители больших городов. Из всего числа граждан более 32% заявляют, что в последнее время на выборы стало ходить менее охотно, чем раньше. В связи с этим в 2016 году во многих городах Российской Федерации граждане прошли опрос, на котором спрашивали один вопрос – «Почему люди обычно не ходят на выборы?». Отвечая на этот вопрос, они чаще всего отвечали, что разочаровались в этом институте и воспринимают его как

бесполезный, не влияющий на жизнь людей. Также люди не доверяют самим выборам, опасаются фальсификации (17%). Еще 11% таким образом выражают протест властям.

Но стоит сказать, что в настоящее время не только население не готово к сотрудничеству с системой местного самоуправления, но и часть муниципальных чиновников не осознает особенности работы с населением в новых рамках, где граждане являются носителями власти. Также сторонники представительной демократии отмечают, что ее слабой стороной является низкая эффективность принимаемых решений, вследствие недостаточной компетентности тех же самых чиновников.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний момент граждане и само государство явно недооценивают возможности местного самоуправления. Но стоит отметить, что качество жизни населения муниципального образования напрямую зависит от формирования и развития демократии. В связи с этим является целесообразно повысить гражданскую активность на местном уровне, чтобы у людей была возможность принимать участие в управлении своим муниципальным образованием, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле влияют на качество жизни населения. На данном периоде возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, а также повысить активность местного населения, усилить его ответственность за процессы, происходящие в системе местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенных исследований можно сделать следующие выводы:

1) Демократия является самой сложной и многозначной формой управления государством. В Российской Федерации как в демократическом государстве местное самоуправление признается и гарантируется. Оно самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти.

2) Под формами демократии понимают исторически сложившиеся способы и средства выявления и выражения воли и интересов различных слоев общества. Выделяют две разновидности форм демократии (непосредственную и представительную).

Основными формами непосредственной демократии в системе местного самоуправления являются:

а) Местный референдум. Это форма прямого волеизъявления граждан по решению наиболее важных задач системы местного самоуправления. Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, которые обладают активным избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование на местном референдуме проходит тайно, без контроля за волеизъявлением граждан.

б) Местные выборы. Это форма волеизъявления граждан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований для того, чтобы сформировать органы местного самоуправления или наделить полномочиями должностное лицо. Но, к сожалению, лишь половина населения использует

свое конституционное избирательное право и принимает участие в решении вопросов местного значения. В связи с этим необходимо поднимать активность населения, объясняя, что исход голосования зависит от голоса каждого из жителей.

в) Сход граждан. Это высший орган муниципального образования, созываемый для решения вопросов местного значения, а также являющийся формой непосредственного участия жителей в обсуждении и решении вопросов местного значения. Сход граждан является важной составляющей системы местного самоуправления. С помощью этой формы непосредственной демократии население может донести свое мнение до исполнительных органов власти. Необходимо привлекать как можно больше населения к принятию участия в сходах граждан. Ведь решение, выработанное большим числом граждан, является более справедливым.

3) Гражданская активность важна не только в качестве фактора легитимизации власти и повышения эффективности управления. На данный момент это является одной из основных проблем в современной России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Кубедду, Раймондо. Либерализм, тоталитаризм и демократия. - Москва; Челябинск: Социум, 2014.
- 2 Мухаев Р.Т. Политология. М.: Проспект, 2015. С.186-191
- 3 Аристотель. Политика Аристотеля.: Лань, 2014. С.432
- 4 «Условия активации гражданского участия в малых и средних городах России» (2014 г.). Массовый опрос. Фонд изучения общественного мнения. Объем выборки-1500 человек. Выборка репрезентирует население средних и малых городов России, поселков городского типа в возрасте 18 лет и старше. Допустимая статистическая погрешность- 3,8 %[Электронный ресурс]. URL: <http://soc.fom.ru> (дата обращения 18.04.2018)
- 5 Зотов В.Б. Справочник муниципального служащего. Ростов н/Д : Феникс, 2009.
- 6 Гражданское общество, СМИ и власть. Российский и европейский опыт. Ред. Е. А. Бондарева - Москва : Фонд исторической перспективы, 2017. - 267 с.
- 7 Волков Д., Гончаров С. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем: массовый опрос. Объем выборки – 2008 человек. Статистическая погрешность данных исследования не превышает 3,4 % М: Левада-центр, 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotssalnykh-problem>.(дата обращения: 15.03.2018)
- 8 Е.И.Баулина. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления. Текст научной статьи по специальности «Государство и право. Юридические науки». [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/neposredstvennaya-demokratiya-v-sisteme-mestnogo-samoupravleniya>. (дата обращения 10.05.2018)
- 9 Электоральная демократия: российский опыт; Центральная избирательная комиссия Рос. Федерации, Рос. центр обучения избирательным

технологиям при Центральной избират. комиссии Рос. Федерации. - Москва, 2017. - 723 с

12 Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология .М.: Интерпракс, 1995.